

## **PROCESSO LEGISLATIVO**

**José Fábio Galvão(\*)**

### **D) INTRODUÇÃO**

A apresentação de uma monografia constitui exigência legal a ser cumprida para recebimento do grau correspondente, ao final do curso ministrado pela ESCOLA SUPERIOR DA MAGISTRATURA DO ESTADO DA PARAÍBA - ESMA. Assim, preocupei-me, desde o início, com sua elaboração, supondo que não tenha sido exceção entre os demais colegas.

Ao consultar trabalhos anteriores, empreendidos pelos alunos que me antecederam, verifiquei que o tema que me havia sido proposto encontrava-se quase que esgotado, dada a qualidade das abordagens. Portanto, maior ainda a responsabilidade, pois era eminente o perigo de tornar-me repetitivo, ou de não alcançar o nível técnico esperado.

Desta forma, além de desenvolver os itens comuns, e sempre necessariamente presentes em qualquer estudo sobre a matéria, procurei acrescentar

outros e, ao mesmo tempo, empreender uma visão crítica e atualizada, sempre sob uma ótica pessoal. Assim, tratei de estabelecer permanente preocupação com o objeto do presente trabalho, cotejando-o com o Estado Democrático de Direito; com as pressões legítimas da sociedade em busca da satisfação de seus interesses, quer sobre o Legislativo, quer sobre o Executivo; com as mazelas, vícios e virtudes do Congresso Nacional, e ainda com a hipertrofia legiferante de nosso sistema presidencialista.

Não se pretendeu esgotar o tema, obviamente, mas tão somente apresentar uma singela contribuição adicional. Até porque, a exemplo do esqueleto que sustenta as partes moles do corpo humano, sendo o aspecto externo de cada um de nós sempre diferente dos demais, salvo única exceção, necessariamente cada um destes trabalhos tem uma abordagem própria, preenchendo dimensões diversas.

**(\*) José Fábio Galvão é Juiz  
do Trabalho Substituto do  
Tribunal Regional de  
Trabalho da 13ª Região**

## **II) DA NORMA JURÍDICA**

O processo legislativo conduz a uma mesma vertente: significa o parto da norma jurídica sob suas diferentes faces. Antes de ingressar no tema específico, permito-me fazer algumas digressões sobre ela, com o fim de realçar sua importância

Existe um ponto de referência, sempre presente no estudo do Direito, que, às vezes, confunde-se com sua essência - O DEVER SER. Representa como tal o poder de controle da sociedade através da sanção. Ou seja, contém a idéia que, ao final, justapõe a dicotomia entre o poder e o direito. Normas jurídicas são o estágio último de decisões. Através delas garantimos que certas decisões serão adotadas.

No aspecto doutrinado por Kelsen, há uma nítida distinção entre vigência e eficácia da norma jurídica, sendo que a primeira insere-se na ordem do dever ser, enquanto esta se insere no ser. A esse respeito, afirma em sua obra "Teoria Pura do Direito (Reine Rechtslehre)", Leipzig und Wien, 1934:

"Com a palavra vigência, designamos a existência específica de uma norma. Dizer que uma norma vale (é vigente) significa algo diferente do que se diz quando se afirma que ela é efetivamente aplicada e respeitada, se bem que entre vigência e eficácia possa existir uma certa conexão."

Consoante esta doutrina, a eficácia pertence à ordem dos fatos; a vigência pertence à ordem do dever ser. Enfim, é o Direito Positivo que rege concretamente o comportamento e a conduta humana.

O Estado, como produtor do direito, e a sociedade, como seu agente, controlador e objeto, devem combinar-se, visando a eficiência e à racionalidade do sistema de produção legal articulado com as exigências de justiça social.

Já se disse que as normas jurídicas representam decisões. Com efeito, ao termo "jus" os romanos sempre associaram a idéia de poder, como sinônimo de comando, não perdendo de vista o sentido de "reto", ou seja, tudo aquilo que está conforme a regra, é d i r e i t o.

Através das normas jurídicas garantimos que certas decisões serão tomadas. Sua função é, pois, estabelecer controles, pré-decisões que encerram em si mesmas a determinação de outras decisões, não significando, com isso, que se reduzam à norma processual

O objeto da mensagem normativa encarna a dimensão programática da norma jurídica. A esta cabe a tarefa de apontar quais as decisões a serem seguidas, entre as diversas alternativas existentes, ou seja, qual a mensagem que encerra. Em sua essência, a norma jurídica representa uma prescrição: proposição construída com pelo menos três sentidos: obrigatório, proibido e permitido. Ela é tida por Wright como interferências humanas no curso da Natureza. Aqui, adentra-se em outro compartimento, comunicante com o anterior, representado pela expressão nós somos. Tais interferências podem ser positivas (o ato) ou negativas (a omissão). Tal concepção de ação resulta no fato de que partimos de um estado de coisas que muda para outro, novo, com suas conseqüências. Para que a ação se realize é preciso que os estados de coisas se apresentem.

Ao determinar um comportamento qualquer, ou sua omissão, como conduta externa obrigatória, a norma existe em si mesma. Mas ela sofre mudanças ao longo do tempo, refletindo igualmente as mudanças do comportamento humano com o passar do tempo. O que ontem era proibido, hoje pode não o ser mais. Tomemos como exemplo o voto das mulheres ou dos pobres. Portanto, a norma jurídica não é imutável. Ao contrário, ela regula os comportamentos humanos, sendo, em contrapartida, um reflexo do que a sociedade quer que seja tido como comportamento esperado.

Agora, chega-se ao terceiro e último aspecto a ser abordado, representado pelo comportamento individual: eu sou - no sentido de que os indivíduos se comportam cada qual à sua maneira. Por exemplo: eu sei que a norma diz que é proibido matar alguém, salvo determinadas circunstâncias. Este é o comportamento esperado. Mas, eu mato. Logo, transgriro a norma, submetendo-me a uma sanção. O ser humano, como indivíduo, além de ser solicitado a cooperar, é instado a cumprir, a observar. Proibir e obrigar são fórmulas; há, portanto, uma relação entre a norma jurídica e a sanção.

Assim, pode-se dizer que a norma jurídica possui duas qualidades: a efetividade e a imperatividade. A primeira representa a eficácia, no sentido de que está ligada à capacidade de uma norma atuar, dependentemente ou não de outras normas jurídicas. A imperatividade, por sua vez, exprime a possibilidade de exigência. Refere-se a uma relação, no sentido de que a norma adapta-se a um comportamento. Mudanças ou desvios desse comportamento provocarão um poder de sanção que será aplicado na busca de uma estabilidade comportamental.

Não se pode, por fim, esquecer que a ordem normativa representa um sistema. É necessário que a sociedade tenha sempre em mente que a atividade legiferante é crucial para o bom funcionamento e perfeição do regime democrático. Isso se partirmos da constatação tão antiga de que a primazia da norma na produção do direito é resultado de uma ação política. A norma legal, na sua essência, é produto da ação do Estado. A sociedade não é um conglomerado humano amorfo nem estático. "Sua vitalidade é canalizada e ativada através da ação político-formal ou informal que passa a configurar um fator decisivo para a ação e orientação da ação dos governos que acionam a estrutura do Estado". (Alejandro Bugallo Alvarez, in "A Norma Jurídica", Liv. Freitas Bastos, R.J., 1980, pag. 117.

A estrutura do Estado é acionada pelos governantes, eleitos pelo povo, os quais, na condição de representantes do poder popular, produzem o direito. Mas, será que os governantes correspondem de fato às aspirações, interesses e expectativas populares? É certo que a sociedade organizada é que detém, pela ação política, o controle de seus representantes. O fundamento, portanto, é sócio-político: a onipotência do Legislativo, como órgão criador do direito, é expressão da soberania nacional, fruto de uma vontade geral. É verdade que, na medida em que a sociedade se organiza em todos os níveis, há uma tendência ao aperfeiçoamento institucional. Tal modelo tende a concretizar-se no estado de bem-estar social.

Em resumo, o Estado não pode existir sem o direito, porque representa uma organização jurídica, regulada pelo direito. Se não existissem normas jurídicas, seria o caos, pois surgiriam conflitos de competência entre os diferentes órgãos do Estado. Por outro lado, o direito também regulamenta a atividade do Estado nas suas relações com a sociedade. Individualiza as funções do Estado, facilitando a concretização de seus fins.

### III) CONCEITO

O processo legislativo é um conjunto de atos preordenados que visa à criação de normas de direito. Em outras palavras, representa o conjunto de atos realizados pelos órgãos legislativos com o objetivo de compor leis constitucionais, complementares, resoluções e decretos. Estes atos traduzem-se em um processo complexo, decompondo-se em várias fases, a saber: iniciativa,

emenda, votação, sanção ou veto, promulgação e publicação. A seguir, será abordado cada uma destas fases, procurando-se delimitá-la e caracterizá-la.

#### IV) PROCEDIMENTO LEGISLATIVO

O modo pelo qual os atos do processo legislativo se realizam é chamado de procedimento legislativo. Diz respeito ao andamento da matéria nas Casas Legislativas; na prática, chama-se de tramitação do projeto. O procedimento legislativo pode ser:

a) **ordinário** - É aquele que se destina à elaboração das leis ordinárias, sendo o procedimento comum mais demorado. Enseja mais oportunidades para o exame, o estudo e a discussão do projeto. Compõe-se de várias fases: introdutória, que consiste na apresentação do projeto; a do exame do projeto nas comissões permanentes, onde se dá seu estudo, cabendo-lhes emitir pareceres favoráveis ou não, sendo também admitidas emendas e até mesmo substitutivos ao projeto; a fase das discussões, onde surgem oportunidades de se oferecerem emendas ao projeto, devendo, porém, serem estudadas pelas comissões, as quais podem oferecer o parecer em plenário; a fase decisória, onde através ocorrer através de votação a decisão, em relação ao projeto; podendo ou não ocorrer sua aprovação.

Se for aprovado o projeto, será enviado para a outra Casa, onde terá lugar a quinta fase, que é a revisória. Passará, então, pelas mesmas fases (recebimento da matéria, remessa às comissões, discussão e votação). Sendo aprovado sem emendas, o projeto será remetido à sanção e promulgação. Se forem apresentadas emendas, voltará à Casa iniciadora, para apreciação. Sendo elas aprovadas ou rejeitadas, o projeto irá à sanção. A discussão e votação poderão ser em um ou dois turnos, mas, na fase de revisão, haverá apenas um turno.

O projeto será arquivado, na hipótese de ser rejeitado em alguma das Casas. Nesse caso, para que seja objeto de novo projeto, na mesma sessão legislativa, a matéria deverá contar com a aceitação da maioria absoluta dos membros de qualquer das Casas do Congresso Nacional.

Finalmente, o projeto será enviado ao Presidente da República pela Casa que houver concluído a votação. Este, ao recebê-lo, tem várias alternativas: sancionar, promulgar e publicar a lei dele resultante, no caso de anuência; não concordando, silenciar quinze dias, que implica sanção tácita; pode, ainda, vetá-lo total ou parcialmente, fazendo a comunicação dos motivos do veto ao Presidente do Senado, objetivando a apreciação pelo Congresso Nacional. Este, pela maioria de seus membros, poderá rejeitá-lo, caso em que o projeto transforma-se em lei, devendo esta ser promulgada e publicada. Por outro lado, o Congresso Nacional poderá optar pelo seu acolhimento, caso em que será o projeto arquivado.

b) **Sumário** - Sua aplicação é dependente do interesse do Presidente da República, pois a CF lhe dá a faculdade de solicitar urgência na apreciação de projeto de sua iniciativa. Caso o faça, a Câmara dos Deputados e o Senado terão o prazo global de quarenta e cinco dias para manifestar-se sobre o projeto. Se ocorrer a hipótese de uma ou outra Casa não se manifestar nesse prazo, a proposição será incluída na ordem do dia, sobrestando-se a deliberação sobre os demais assuntos, a fim de que se ultime a votação da matéria urgente.

Dentro ou fora do prazo, findo o pronunciamento de ambas as Casas, sem emenda do Senado, o projeto irá à sanção. Se houver aprovação do projeto no Senado, com emendas, dentro do prazo de dez dias, a Câmara deverá analisá-las. Aceitando-as ou não, o projeto vai à sanção. Ocorrendo desrespeito ao prazo, sobrestar-se-á a deliberação sobre outros assuntos, até que a votação seja ultimada, indo o projeto à sanção.

Os prazos acima referidos não fluem durante o período de recesso do Congresso Nacional. Além disso, esse procedimento não é aplicado a projetos de Código. Não ocorre mais a aprovação de projetos por decurso de prazo; portanto, estes terão de ser votados, dentro ou fora do prazo, sendo afinal aprovados ou rejeitados.

c) **Procedimentos legislativos especiais** - São estabelecidos para a elaboração de emendas constitucionais, leis financeiras, leis delegadas, medidas provisórias e leis complementares. Estas, conforme se verá adiante, diferem das leis ordinárias quanto ao procedimento de formação, por exigirem o voto da maioria absoluta das Casas Legislativas para sua aprovação. Em resumo, são formadas mediante procedimento ordinário, com quorum especial. Já as leis financeiras são apreciadas pelas duas Casas, na forma do regimento comum. As emendas serão apresentadas a uma comissão mista, que sobre elas emitirá parecer. Serão apreciadas, na forma regimental, pelo plenário das duas Casas do Congresso Nacional. As emendas ao projeto de lei do orçamento anual, ou aos projetos que visem modificá-lo, somente poderão ser aprovadas no caso de indicarem os recursos necessários, admitidos apenas os provenientes de anulação de despesa, vedadas as que dispuserem sobre dotação de pessoal e seus encargos, serviço da dívida, transferências tributárias constitucionais para Estados, Municípios e Distrito Federal, ou ainda as que estejam relacionadas com a correção de erros ou omissões, ou com os dispositivos do texto do projeto de lei. Quando incompatíveis com o plano plurianual, as emendas ao projeto de lei de diretrizes orçamentárias não poderão ser aprovadas. Desde que não iniciada a votação na comissão mista, o Presidente da República poderá enviar mensagens ao Congresso Nacional, propondo modificação nesses projetos.

Quanto às leis delegadas, o pedido de delegação inclui o projeto de lei que se quer elaborar. O procedimento existe em nosso sistema legal há mais de vinte anos.

## V) ATOS DO PROCESSO LEGISLATIVO

a) **Iniciativa legislativa** - É a faculdade que se dá a alguém ou a algum órgão, para que apresente projetos de lei. É atribuída, concorrentemente, a diversas pessoas ou órgãos, sendo que, em casos expressos, é outorgada com exclusividade a apenas um deles. É o primeiro ato do processo legislativo, pois deflagra e impulsiona a tramitação legislativa. Por seu intermédio é que o órgão legislativo competente encaminha projeto de lei, protocolando-o na Casa Legislativa competente.

A Constituição Federal, em seu art. 61, dispõe sobre a competência para a proposição de projeto de lei complementar ou ordinário. Com o advento do atual ordenamento constitucional, houve ampliação do poder de iniciativa, uma vez que o anterior estabelecia número menor de habilitados. Tal ampliação incluiu o Procurador Geral da República (consoante previsto no art. 127, § 2º, e art. 128, § 5º). Incluiu também a iniciativa popular (art. 61, § 2º), disciplinando-a da seguinte forma: cidadãos que representem 1% do eleitorado nacional, distribuídos por pelo menos cinco Estados, com não menos de 0,3% dos eleitores de cada um deles, podem propor projetos de lei. Nos termos do art. 61 da CF, a iniciativa para leis complementares e ordinárias compete, ainda, a qualquer membro ou comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, e ao Presidente da República.

No tocante à iniciativa para propor emendas à Constituição, o art. 60 estatui caber, concorrentemente, a um terço dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado, ao Presidente da República e a mais da metade das Assembléias Legislativas dos Estados. Incluem-se o Supremo Tribunal Federal, os Tribunais Superiores e o Procurador-Geral da República como competentes à iniciativa legislativa. Só que de forma exclusiva, e não concorrente, sendo que este último concorre com o Presidente da República na iniciativa da Lei Orgânica do Ministério Público.

A Constituição Federal prevê competência exclusiva em determinadas matérias, em oposição ao princípio da iniciativa concorrente. Como exemplo, existem as hipóteses previstas no art. 61, § 1º, em seus incisos I e II. Este último compreende as alíneas "a" a "e", que atribuem competência exclusiva ao Presidente da República para a iniciativa de leis nas seguintes matérias: fixem ou modifiquem os efetivos das Forças Armadas; disponham sobre a criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta ou autárquica, ou aumento na remuneração dos servidores; disponham sobre organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos territórios; servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria de civis, reforma e transferência de militares para inatividade; organização do Ministério Público e Defensoria Pública da União, bem como normas gerais para a organização do Ministério Público e da Defensoria Pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios; criação, estruturação e atribuições dos Ministérios e órgãos da administração pública.

Tratam também de competência exclusiva os arts. 93 e 99, inc. I, quando atribuem ao Supremo Tribunal Federal a iniciativa de lei complementar, dispendo sobre o Estatuto da Magistratura; as leis de criação e extinção de cargos e fixação de vencimentos de seus membros e dos seus serviços auxiliares; a sua proposta orçamentária, através de seu presidente.

Aos Tribunais Superiores, da mesma forma, caberá a iniciativa de leis que disponham sobre alteração do número de membros dos tribunais inferiores; criação e extinção de cargos e fixação de vencimentos de seus membros, dos juizes, inclusive dos tribunais inferiores, onde houver, dos serviços auxiliares e os dos juizes que lhes forem vinculados.

A iniciativa pode igualmente partir dos cidadãos. Para que esta seja reconhecida, não se faz necessária regulamentação legal, pois no próprio texto constitucional já estão inseridos os requisitos necessários para o seu exercício imediato. Estes são: projeto de lei subscrito por, no mínimo, 1% do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de 0,3% dos eleitores de cada um deles.

b) **Emendas** - São proposições que se apresentam como acessórias a outra. O direito de as propor compreende uma faculdade dos membros ou órgãos de cada uma das Casas do Congresso Nacional, por sugerirem alterações relativas à matéria contida em projetos de lei. É admissível emendas ao projeto de lei do orçamento anual ou a projetos que o modifiquem, ainda que causem aumento de despesas, desde que sejam compatíveis com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias; indiquem os recursos necessários; sejam relacionadas com a correção de erros ou omissões ou com os dispositivos do texto do projeto de lei. Há, ainda, a admissibilidade de emendas ao projeto de lei de diretrizes orçamentárias, quando compatíveis com o plano plurianual.

Com exceção das hipóteses citadas, não se admitem emendas que causem aumento de despesas em projetos de lei de iniciativa exclusiva do Presidente da República, nem nos projetos sobre organização dos serviços administrativos da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, dos Tribunais Federais e do Ministério Público.

c) **Votação**. Em termos simples, votação é o ato coletivo das Casas do Congresso, tido como "ato de decisão". Via de regra, a votação é antecedida de estudos, debates no plenário e pareceres de comissões técnicas. Estas podem ser permanentes ou especiais. A votação tem por base a maioria de votos, que pode ser absoluta ou relativa. Para a aprovação de projetos de lei ordinária, a maioria será relativa; para a aprovação de projetos de lei complementar, será absoluta, para a aprovação de emendas constitucionais, é necessária a maioria de três quintos dos membros das Casas do Congresso.

d) **Sanção e veto**. A sanção e o veto recaem apenas sobre projetos de lei; são atos legislativos de competência exclusiva do Presidente da República. O art. 48 da CF, em seus incisos I a IX, elenca as matérias passíveis de sanção e veto. São elas:



- sistema tributário, arrecadação e distribuição de rendas
- plano plurianual, diretrizes orçamentárias, orçamento anual, operações de crédito, dívidas públicas e emissões de curso forçado;
- fixação e modificação do efetivo das Forças Armadas;
- planos e programas nacionais, regionais e setoriais de desenvolvimento;
- limites do território nacional, espaços aéreo e marítimo e bens de domínio da União;
- incorporação, subdivisão ou desmembramento de áreas de Territórios ou Estados, ouvidas as respectivas Assembléias Legislativas;
- transferência temporária da sede do Governo Federal;
- concessão de anistia;
- organização administrativa e judiciária do Ministério Público e da Defensoria Pública da União e dos Territórios, e organização judiciária do Ministério Público e da defensoria Pública do Distrito Federal;
- criação, transformação e extinção de cargos, empregos e funções públicos;
- criação, estruturação e atribuições dos ministérios e órgãos da administração pública;
- telecomunicação e radiodifusão;
- matéria financeira, comercial e monetária, instituições financeiras e suas operações;
- moedas, seus limites de emissão, e montante da dívida mobiliária federal.

A lei nasce com a sanção, que se torna, assim, pressuposto de sua existência, a menos que ela seja vetada e o veto, rejeitado. A sanção representa a concordância do chefe do Poder Executivo (Presidente da República, Governador de Estado, etc.) ao projeto de lei aprovado pelo Poder Legislativo. Será expressa, quando o Presidente assina o projeto aprovado; tácita, quando, recebido o projeto aprovado, o Chefe do Executivo silencia, não o assinando, durante o prazo de quinze dias úteis.

Já o veto consiste na expressão da discordância do Executivo em relação ao projeto aprovado, por entendê-lo como inconstitucional ou contrário ao interesse público. Pode ser total ou parcial. No primeiro caso, atinge todo o projeto; no segundo, atinge apenas parte dele, sendo inadmissível veto de palavras ou grupo de

palavras, mudando o sentido do texto. O veto parcial deve alcançar o texto integral do artigo, parágrafo, inciso ou alínea indesejados.

O veto não tranca o andamento do processo de modo absoluto, pois é comunicado ao Presidente do Senado Federal, no prazo de quarenta e oito horas, a fim de ser apreciado pelo Congresso em trinta dias, a contar do seu recebimento, em sessão conjunta. Caso a maioria dos Deputados e Senadores votem contra ele, em escrutínio secreto, reputa-se rejeitado. Ocorrerá, então, a transformação do projeto em lei - sem sanção - que deverá ser promulgada. Caso a maioria dos membros das Casas do Congresso aprove o veto, este ficará mantido, sendo, então, arquivado o projeto.

e) **Promulgação e publicação da lei** - Tais atos, a rigor, não integram o processo legislativo, por não configurarem atos de natureza legislativa. Constitui erro falar-se em promulgação de projeto de lei, pois o que ocorre, na realidade, é a promulgação de lei existente desde a sanção ou rejeição do veto.

A promulgação é, pois, o meio de constatar-se a existência de lei, ou seja, a comunicação a seus destinatários de sua criação e conteúdo. Só após a promulgação da lei é que seus efeitos são produzidos, uma vez que através dela, presume-se sua validade, executoriedade e obrigatoriedade. Porém, para que a lei torne-se eficaz, é necessária a publicação da promulgação. Esta é obrigatória, mesmo quando se trate de veto rejeitado, cabendo ao Presidente da República fazê-lo, no prazo de quarenta e oito horas; caso assim não proceda, esta incumbência passará ao Presidente do Senado, que, não o fazendo em igual prazo, passará a incumbência ao Vice-Presidente do Senado.

Já a publicação da lei é o meio através do qual se transmite a promulgação aos seus destinatários, sendo condição para o seu vigor e eficácia. Dá-se através da inserção da lei promulgada no jornal oficial; a quem promulga, cabe a determinação de sua publicação.

## VI) OBJETO DO PROCESSO LEGISLATIVO

O objeto do processo legislativo, previsto no art. 59 da CF, compreende a elaboração de emendas à Constituição, leis complementares, ordinárias e delegadas, medidas provisórias, decretos legislativos e resoluções.

**1 - Emendas à Constituição** - São também chamadas de reforma ou revisão, embora a terminologia utilizada no próprio texto constitucional tenha sido emenda e revisão.

No magistério de Pinto Ferreira, emenda é a modificação de certos dispositivos cuja estabilidade o legislador constituinte não considerou tão grande

como outros mais valiosos, se bem que submetidos a obstáculos e formalidades mais difíceis que aqueles exigidos para a alteração de leis ordinárias. Para o ilustre mestre, revisão seria uma alteração anexável, exigindo formalidades e processos mais lentos e dificultosos que a emenda, a fim de garantir uma suprema estabilidade ao texto constitucional. A revisão provoca uma ampla reforma, pelo voto da maioria absoluta do Congresso Nacional, ao passo que as emendas apenas permitem alterações de certos pontos no corpo da Constituição.

As emendas podem vir a se constituir em elementos necessários à adequação do conteúdo constitucional, naquele momento particular, ou mesmo quando a sociedade constata uma necessidade de mudança por qualquer razão que lhe pareça forte o bastante para motivá-la. É possível que, por ser a Constituição Federal um diploma normativo dotado de uma estabilidade e grau de permanência maior que os demais, com o passar do tempo, seus preceitos venham a se tornar desatualizados e incompatíveis com as exigências e comportamentos da sociedade. Daí surge a importância das emendas, na adaptação da Lei Maior aos novos e atuais valores. Após promulgadas e publicadas, tendo a mesma natureza e força das normas constitucionais, elas passam a integrar o texto da Carta Magna. Encontram-se reguladas no art. 60 da CF, admitindo-se que estas sejam propostas por, no mínimo, um terço dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal; pelo Presidente da República; por mais da metade das Assembléias Legislativas dos Estados, manifestando-se cada uma delas pela maioria relativa de seus membros.

Tal proposta deverá ser discutida e votada em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, sendo considerada aprovada no caso de obter, em ambas, três quintos dos votos de seus membros. A promulgação da emenda à Constituição será feita pelas Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, com o respectivo número de ordem. A matéria de que tratar a proposta de emenda, uma vez rejeitada ou tida por prejudicada, não poderá ser objeto de nova proposta na mesma sessão legislativa.

As emendas à Constituição terão de obedecer às suas próprias normas. Porém quando introduzirem novos preceitos, podem, sob o ponto de vista material, revogar a Constituição em parte, considerando-se que nosso Diploma Legal Maior é rígido, mas não imutável.

As emendas são classificadas em:

- ampliativas: quando estendem o preceito a outras pessoas ou objetos;
- restritivas: quando provocam redução na extensão da norma emendada;
- corretivas: quando o texto sofre alteração na redação, sem alteração de substância;
- supressivas: quando o preceito é suprimido de forma total ou parcial;

- substitutivas: quando há a substituição da norma indicada por outra;
- aditivas: quando o texto emendado sofre acréscimo em parágrafo (s), inciso (s) ou alínea (s).

Durante a vigência de estado de defesa, estado de sítio ou intervenção federal, a Constituição não poderá sofrer emendas. Tais limites são denominados de circunstanciais. De igual modo, não pode ser objeto de deliberação a proposta de emenda que vise abolir os seguintes institutos: a forma federativa de Estado; o voto direto, secreto, universal e periódico; a separação de poderes e os direitos e garantias individuais. Tais limites, cognominados de materiais, por dizerem respeito ao conteúdo constitucional, constituem aquele universo que, dada a sua inalterabilidade, os doutrinadores denominam de cláusulas pétreas.

A vigente Constituição Federal foi emendada quatro vezes:

- Emenda Constitucional nº 01, de 31 de março de 92, que dispõe sobre a remuneração dos Deputados Estaduais e dos Vereadores;
- Emenda Constitucional nº 02, de 25 de agosto de 92, que dispõe sobre o plebiscito previsto no art. 2º. do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias;
- Emenda Constitucional nº 03, de 17 de março de 93, que altera diversos dispositivos da Constituição Federal;
- Emenda Constitucional nº 04, de 14 de setembro de 93, que dá nova redação ao art. 16 da Constituição Federal.

**2 - Leis Complementares e ordinárias** - Num sentido amplo, todas as leis são complementares à Constituição. Porém existe aquela que foi criada especificamente pelo constituinte com determinada finalidade expressa. Enquanto a emenda altera a Constituição, a lei complementar, como o próprio nome enseja, complementa, esclarece, detalha. Observe-se, no entanto, que aquela incorpora-se à Carta Magna, enquanto esta, contrariamente, tem sua atuação extraconstitucional. Isto quer dizer que a lei complementar disporá sobre matéria especificada no dispositivo constitucional.

São as seguintes as características da lei complementar:

a) É sancionada pelo Poder Executivo, podendo por ele ser vetada. Exige-se para sua aprovação maioria absoluta, devido ao fato de haver maior valorização da matéria complementar. Por entender que existiam matérias paraconstitucionais, o constituinte instituiu as leis complementares. Tais matérias poderiam ser inseridas no próprio texto constitucional, mas o constituinte assim não o preferiu, remetendo-as para outro processo, bem mais rigoroso que aquele de criação de lei ordinária, mais flexível.

b) Regula matérias constitucionais, deixadas ao legislador comum pelo constituinte. Inexiste hierarquia entre ela e a lei ordinária, visto que uma não encontra seu fundamento ou sua nascente na outra.

c) Sua iniciativa está regulamentada no art. 61 da Constituição Federal. É atribuída, em qualquer caso, a qualquer membro ou comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional; ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, desde que obedecidas a forma e as hipóteses previstas na própria Constituição, conforme já foi esclarecido. No aludido dispositivo, mais precisamente em seu § 1º e seus incisos, estão relacionadas as matérias cuja iniciativa serão de competência exclusiva do Presidente da República.

d) Não podem ser objeto de lei delegada as matérias que são reservadas à lei complementar; igualmente, aquela não pode revogar esta. Só caberá lei complementar nas matérias especificadas na Constituição, havendo uma única exceção, a Lei Complementar de Nº 07, de 07.09.70, que criou o Programa de Integração Social - PIS, sem previsão constitucional. No que concerne à lei ordinária, pode-se dizer que constitui um ato legislativo típico. É um ato normativo primário. Em regra, edita normas gerais e abstratas. A necessidade de diferenciar a lei ordinária das demais é que foi responsável pela sua denominação.

e) Não atua de forma ilimitada, pois seu campo de abrangência sofre restrições. Algumas matérias lhe são vedadas, como, por exemplo, aquelas que são reservadas à lei complementar, aquelas de competência exclusiva do Congresso Nacional e as privativas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. Por outro lado, o objeto de determinadas matérias é reservado às leis ordinárias, sendo este o residual. Isto é, cabe-lhe dispor sobre todas as matérias que, a juízo do legislador, devem ser normatizadas.

Considerada em sua elaboração, a lei ordinária é um ato complexo. No ensinamento de Manoel Gonçalves Ferreira Filho, "existe ato complexo quando duas ou mais vontades homogêneas tendentes a um mesmo fim se fundem numa só vontade declarada, idônea a produzir determinados efeitos jurídicos que não poderiam de modo algum produzir-se, se faltasse tal concurso de vontades" .

Em nosso direito, o procedimento de elaboração das leis ordinárias, que é o comum, compreende as seguintes fases: a) introdutória, que ocorre com a apresentação do projeto, posteriormente publicado; b) de exame do projeto pelas comissões parlamentares permanentes, onde é estudado e se abre a possibilidade de emendas; c) de discussões, onde as emendas são ainda admitidas; d) decisória, onde há a aprovação ou rejeição do projeto (o quorum de aprovação é o da maioria simples de congressistas, e o de instalação da sessão é o da maioria absoluta dos membros da Casa Legislativa, consoante o que prevê o art. 47 da Constituição Federal); e) revisória, onde o projeto aprovado será revisto pela outra Casa, passando pelas mesmas fases anteriores. Haverá na casa revisora um único turno de votação.

**3 - Leis delegadas** - A delegação externa é entendida como autorização concedida pelo Congresso Nacional ao Presidente da República, para a elaboração de determinadas leis, chamadas, por isto, de delegadas, que vem a ser a delegação propriamente dita. Esse tipo de delegação está disciplinado no art. 68, da Constituição Federal. Já a delegação interna, prevista no art. 58, §. 2º, inc. I, do mesmo Diploma Legal, consiste na discussão e votação, por comissões permanentes, de projetos de lei que dispensarem, na forma do regimento, a competência do plenário, salvo se houver recurso de um décimo dos membros da Casa. A delegação interna corporis decorre de disposição do Regimento Interno de cada Casa Legislativa

A delegação externa, de início sofreu resistência, uma vez que constituía violação ao princípio da separação de poderes. Contudo, hoje é aceita como mecanismo necessário para possibilitar a eficiência do Estado, em virtude da conhecida inércia do Parlamento, não sendo esta, indubitavelmente, a única razão de sua aceitação no regime presidencialista. A este respeito, observa o Prof. Miguel Reale: "A delegação legislativa não resulta apenas de motivos ligados à celeridade legislativa. Impõe-se, o mais das vezes, *ratione materiae*, para a particularização e especificação de dispositivos legais que devem ser enunciados de maneira genérica, ou para impedir, em determinados casos, que o período de debates no Parlamento propicie, aos mais astutos, manobras tendentes a anular de antemão os efeitos da lei projetada". No entanto, a delegação não abrange qualquer matéria, justamente para a preservação do aludido princípio, esteio do Estado Democrático de Direito. Tal restrição está prevista no art. 68, §.1º, da Lei Maior, que enumera, como matérias reservadas e, portanto, imunes à concessão delegada:

- os atos de competência exclusiva do Congresso Nacional, e os de competência privativa da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal;
- a matéria reservada à lei complementar;
- a legislação sobre organização do Poder Judiciário e do Ministério Público, bem como sobre a carreira e as garantias de seus membros;
- nacionalidade, cidadania, direitos políticos e eleitorais;
- planos plurianuais, diretrizes orçamentárias e orçamentos.

A indelegabilidade das competências privativas é obviamente justificada pelo seu caráter, pois se trata de disposições que marcam os poderes de fiscalização e controle geral do Congresso em relação ao Poder Executivo. No que concerne à indelegabilidade da elaboração de normas sobre a matéria restante ela se prende à importância atribuída ao indivíduo, por lhe deferir direitos dos mais altos, e ao regime, por lhe assegurar o funcionamento correto.

É preciso não esquecer, porém, que, embora omitida pelo art. 68, §.1º, incisos I, II e III, existe outra matéria indelegável, conforme o art. 150, I, pois só a lei

pode exigir ou aumentar tributos. E aí o termo lei tem de ser entendido *stricto sensu*. Ora, tendo esta matéria caráter de limitação ao Poder Executivo, como sempre teve, constitui manifesto contrasenso admitir justamente sua delegação àquele.

**4 - Medidas provisórias** - Elas não constavam no texto original do art. 59, da Constituição Federal como objeto do processo legislativo. E com razão, pois seu nascimento e perfeição não se dão por intermédio do processo legislativo, mas por edição do Presidente da República. Na verdade, admite-se que houve um erro entre a aprovação do texto final e a promulgação/publicação da CF, o que resultou nesta indevida inclusão.

Na Constituição anterior, constava a figura execrável do decreto-lei, que permitia ao Executivo, em casos de urgência, decretar providências com força de lei. Foi muito combatido devido à sua prática abusiva e ilimitada, em detrimento das prerrogativas do Legislativo. A medida provisória surgiu, então, como instituto novo, para substituir o decreto-lei. Foi introduzida no novo texto constitucional inspirada na Carta Magna Italiana, que prevê os *provvedimenti provvisori* com força de lei, baixados pelo governo, sob sua responsabilidade. Isso é natural, em se tratando de regime parlamentar, porquanto o governo corre até o risco de ser destituído, caso o Parlamento não aprove mencionados atos, tendo, assim, o governo o dever de acertar, sob pena de responsabilidade política. Outro aspecto a diferenciar é que, no instituto italiano, na hipótese de rejeição, poderá o Parlamento regular, mediante lei, as relações jurídicas dela decorrentes.

O decreto-lei era um ato legislativo editado pelo Presidente da República, sem necessidade de delegação por parte do Congresso Nacional, que exercia, portanto, as competências do Poder Legislativo e Executivo, simultaneamente. Seus efeitos eram irreversíveis por disposição constitucional, garantia bastante de sua validade e eficácia. As medidas provisórias, por seu turno, têm maior abrangência. Devem ser submetidas de imediato ao Congresso. Caso este se encontre em recesso, será convocado extraordinariamente, para se reunir, no prazo de cinco dias. Na hipótese de o Congresso não acolher a medida, no prazo de trinta dias, a partir da publicação, perderá ela eficácia desde a decretação, cabendo-lhe, assim, disciplinar as relações jurídicas dela decorrentes.

As medidas provisórias justificam-se diante da necessidade de, não se desconhecer, contemporaneamente, a participação do Executivo na atividade normativa, seja pela inércia do Legislativo, seja pela circunstância de que a tarefa de governar depende, hoje mais do que antes, da atividade legislativa.

Para a edição das medidas provisórias, o Presidente da República deverá atender certos pressupostos legais, que são a relevância e a urgência; desatendidos que sejam, descaberá a medida, devendo a matéria ser apreciada através de projeto de lei. Entende-se por urgência, no caso, a necessidade imediata de ser a matéria específica normatizada, com o objetivo de evitar danos e prejuízos; por relevância, entende-se o valor ou importância que a matéria tratada tem para o país.

Paralelamente aos pressupostos da admissibilidade da edição das medidas provisórias, está sua característica principal, que é a provisoriedade. Ou seja, no caso de não serem convertidas em lei no prazo de trinta dias, perdem sua eficácia desde a edição.

Elas não podem ser editadas sobre toda e qualquer matéria. Caso contrário, haveria a transferência da função legisferante de um para outro poder, o que desacataria o princípio da harmonia e interdependência entre estes. Desta forma, são imunes a medidas provisórias as matérias que devam ser reguladas por lei complementar; que versem sobre a organização do Poder Judiciário e do Ministério Público, a carreira e garantia de seus membros, bem como nacionalidade, cidadania, direitos individuais, políticos e eleitorais, planos plurianuais, diretrizes orçamentárias e orçamentos.

É vedada a reedição de medidas provisórias, ainda que com algumas mudanças, sendo o mesmo o assunto. A respeito, Saulo Ramos, então Consultor-Geral da República, sustentou, em parecer publicado no Diário Oficial da União, ser possível sua reedição, contra a tese oposta defendida por Tércio Sampaio Ferraz Jr., Fabio Konder Comparato, Guilherme Stussi Neves e Ivo Dantas. Este último publicou estudo sistematizado sobre a matéria. Porém, se dentro do prazo de trinta dias, o Congresso não as aprovar, é porque entendeu que foram desatendidos seus pressupostos ou a matéria desmerecia a aceitação do povo. Pondere-se, todavia, que a reapresentação de medida provisória não apreciada no prazo de trinta dias, ou rejeitada, fica na dependência de sua admissibilidade pelo Legislativo, que poderá aceitá-la, entendendo presentes os pressupostos de relevância e urgência.

O Congresso Nacional usará do decreto-legislativo para disciplinar as relações jurídicas decorrentes da edição de medidas provisórias que não tiverem sido convertidas em lei. Caso não o faça, o remédio cabível será de ação direta de inconstitucionalidade por omissão, além da ação de responsabilidade civil contra o Estado.

**5 - Decretos legislativos.** São atos destinados a regular matérias de competência exclusiva do Congresso Nacional, que tenham efeitos externos a ele e independam de sanção e veto. Estão regulamentados no Regimento Interno do Congresso e são semelhantes aos decretos do Executivo.

O decreto legislativo exterioriza-se sob a mesma forma da lei. Mas com ela não deve ser confundido, pois, além de não estabelecer direito novo, não possui natureza e caráter orgânicos. Difere, igualmente, das resoluções, por conterem matéria com força coativa de efeitos externos. O art. 49 da CF elenca as matérias que devem ser tratadas por decretos legislativos.

**6 - Resolução legislativa.** Ato destinado a regular matéria de competência do Congresso e de suas Casas, com efeitos internos. Algumas resoluções têm efeitos externos, tais como as de delegação legislativa e as do Senado, sobre matéria financeira e tributária. Os regimentos internos são aprovados por resoluções.



As resoluções dispensam sanção ou veto presidencial, eis que são atos de competência exclusiva, privativa do Congresso Nacional ou de suas Casas, separadamente. São promulgadas através de cada Mesa da Casa que as originou. No caso de haverem sido emitidas pelo Congresso Nacional, a competência para promulgação será da Mesa do Senado Federal.

As matérias tratadas mediante resoluções são previstas nos arts. 69, 52, inc. X, 155, § 2º, inc. IV, todos da Constituição Federal.

## **VII) HISTÓRICO - O processo legislativo nas constituições brasileiras**

As leis, como normas fixadas pelo poder público competente para reger as relações sociais de uma determinada comunidade, são elaboradas naturalmente pelo Poder Legislativo no regime constitucional moderno. Entretanto, outros órgãos colaboram na sua feitura, como o Poder Executivo, quer diretamente, através da apresentação de projetos, quer através de sua sanção ou veto. Na verdade, as novas técnicas têm conferido ao governo (o executivo da doutrina clássica) uma influência cada vez maior. Algumas constituições posteriores à II Guerra Mundial não hesitam em lhe dar possibilidade de intervir no próprio curso dos projetos, fixando até a ordem do dia dos Parlamentos, determinando qual o texto que seria votado; outras o habilitam a ditar regras jurídicas somente subordinadas à Lei Fundamental, seja pela delegação, seja pela extensão do poder regulamentar.

O Brasil não haveria de ficar à margem dessa tendência, posto que os problemas com que se defronta não são tão diferentes dos que ocorrem nos outros países. Veremos a seguir como a questão foi tratada entre nós, nos diversos padrões constitucionais vigentes em suas épocas próprias.

Sob o regime da Constituição Imperial de 1.824, o Poder Executivo tinha a prerrogativa de apresentar a "proposição", mas não o "projeto". Havia, assim, uma distinção: aprovada a proposição do Executivo, esta transformava-se em projeto; quanto à rejeição de emendas, era decidida pelas Câmaras em sessão conjunta.

Com a Carta Magna de 1.891, o Presidente da República, senadores e deputados detinham o direito de iniciativa na apresentação de projetos, mas era evidente a complexidade do processo de revisão ou de emendas. Com efeito, estas retornavam à Câmara que havia apresentado o projeto. Se fossem rejeitadas, seriam devolvidas à Câmara revisora, que somente poderia mantê-las por votação de dois terços dos membros presentes. Em seguida, a Câmara revisora devolvia o projeto à Câmara iniciadora, que poderia aceitar ou não as emendas propostas, ainda por voto de dois terços dos seus membros presentes.

A Carta Magna de 34 concedeu também ao Presidente da República o poder de apresentar projetos de lei, prerrogativa estendida aos congressistas.

Manteve o processo complexo de revisão dos projetos através das emendas, mas ampliou as prerrogativas presidenciais, uma vez que lhe concedeu iniciativa exclusiva quanto a projetos de lei que tratassem de aumento de vencimentos, criação de empregos, etc.

No seu empenho de fortalecer o Poder Executivo, na prática transformado em ditadura, a Carta Política de 37, além de conceder-lhe o direito de iniciativa para a apresentação de projetos de lei, restringiu de tal maneira idêntica prerrogativa aos membros isolados do Legislativo, que só um terço deles em cada Câmara, podia apresentá-los. Além disso, competia ainda ao Presidente da República sustar a tramitação de qualquer projeto, desde que comunicasse a sua intenção de apresentar um outro regulando o mesmo assunto. Ademais, tornou obrigatória a audiência do Conselho de Economia Nacional para projetos de interesse da economia do país, sujeitos a uma só discussão, sem emendas. Dita Carta veio a ser atropelada pelo avanço democrático e conquista de liberdades, que findaram por destruí-la, com sua substituição pela Lei Magna de 1.946. Ainda rigidamente apegada à "separação" em seu molde tradicional, solenemente afirmando a indelegabilidade do Poder Legislativo, retardou a consagração de novas técnicas, embora à sua sombra órgãos governamentais "legislassem" até por circulares. Apenas com o advento do parlamentarismo (Emenda n. 04) é que se admitiu entre nós a legislação delegada, e pelo tempo que esse regime subsistiu. A matéria foi disciplinada através do art. 67 e seguintes, que dispunha textualmente:

"A iniciativa das leis, ressalvados os casos de competência exclusiva, cabe ao Presidente da República e a qualquer membro ou comissão da Câmara dos Deputados e Senado Federal. § 1º- Cabe à Câmara dos Deputados e ao Presidente da República a iniciativa da lei de fixação das Forças Armadas e de todas as leis sobre matéria financeira; § 2º - ressalvada a competência da Câmara dos Deputados, do Senado e dos tribunais federais, no que concerne aos respectivos serviços administrativos, compete exclusivamente ao Presidente da República a iniciativa das leis que criem empregos em serviços existentes, aumentem vencimentos ou modifiquem, no decurso de cada legislatura, a lei de fixação das Forças Armadas; § 3º - a discussão dos projetos de lei de iniciativa do Presidente da República começará na Câmara dos Deputados".

Pelo disposto no art. 68, o projeto de lei adotado numa das Câmaras seria revisto pela outra, que, aprovando-o, enviá-lo-ia à sanção ou promulgação. A discussão e votação tinham lugar em turno único. Consoante o disposto no art. 69, se o projeto de uma Câmara fosse emendado na outra, volveria à primeira para que se pronunciasse acerca da modificação, aprovando-a ou não. Nos termos da votação final, seria o projeto enviado à sanção.

Ocorreu, portanto, uma simplificação no que diz respeito às emendas de um projeto feitas pela Câmara revisora sobre a Câmara iniciadora. Esta, depois que o

projeto vinha da Câmara revisora, aprovava-o ou não com suas emendas, enviando-o para a sanção nos termos da votação final.

O Golpe de Março de 64, ao se institucionalizar pelo Ato Institucional de 09 de abril daquele ano, procurou modernizar o processo legislativo, acelerando-o pela fixação de prazos para a manifestação do Congresso ou de suas Casas. O Ato n. 02 veio permitir ao Presidente a edição de decretos-leis em matéria de segurança nacional. A Emenda Constitucional nº. 17, que consubstanciava a "reforma do legislativo", consagrou a adoção de prazos para a votação dos projetos nas Casas do Congresso, sob pena de sua aprovação tácita. Ora, sob tal vestimenta, restava patenteada a real intenção do regime, que visava antes de mais nada não à reforma de velhas práticas em rumo da modernização, mas a sua verdadeira hipertrofia, pela subjugação do Congresso Nacional.

A Constituição de 1.967, por sua vez, procurou dar grande flexibilidade à elaboração de normas jurídicas, adotando, não só as inovações previstas nos textos acima referidos, como também outras, inspiradas, sobretudo, na prática estrangeira, cujas linhas gerais, no entender de Manoel Gonçalves Ferreira Filho, em seu "Curso de Direito Constitucional" (Saraiva, 18a, ed., pag. 159) permanecem no atual ordenamento constitucional.

Para Pinto Ferreira, "a Constituição de 67 modificou de um modo geral o sistema, que foi regulado na sua seção V, com o título Do Processo Legislativo. Assim também procedeu a Emenda Constitucional nº. 01, de 17.10.69, na seção V, do capítulo VI". (Em Curso de Direito Constitucional, Saraiva, 4a. ed., 1o. vol., pag. 272).

## VIII) FUNDAMENTOS

A Constituição Federal serve de base ao processo legislativo, fornecendo-lhe também seus elementos necessários. Ocorre que, nem sempre, as leis refletem os verdadeiros anseios de uma sociedade, as necessidades do povo.

Da própria noção de constituição, resulta que o titular do poder constitucional é sempre o povo. É nele que são encontrados os valores fundamentais que informam os comportamentos sociais, sendo ilegítima a constituição que refletir valores e aspirações de um indivíduo ou de um grupo, e não do povo, a quem a constituição vincula-se. Destarte, autêntica será a constituição que conjugar valores individuais e sociais, selecionados pelo povo através da experiência.

Atualmente o constitucionalismo tem tido preocupações no tocante às deficiências do órgão legiferante, procurando simplificar o processo legislativo, visando atender as necessidades da coletividade, atigindo para isso os aspectos qualitativos e quantitativos necessários.

## IX) CONCLUSÃO

Procurar-se-á neste tópico desenvolver uma breve análise crítica sobre a ação recente do Poder Legislativo entre nós.

Consoante foi visto ao longo de toda esta resenha, verificou-se que é grande a presença do Poder Legislativo no processo de construção normativo-jurídico. E não poderia ser diferente, já que esta é uma de suas competências na divisão constitucional de poderes do Estado Democrático de Direito.

Muitas têm sido as críticas ao Poder Legislativo, às quais assistimos quase que diariamente nos órgãos de comunicação. Mas a crença em uma Democracia e a luta pela construção de uma sociedade justa, participativa e solidária, impescindem da existência de um Congresso Nacional forte e atuante, ao contrário do que muitos pretendem. Há necessidade da preservação e ampliação das conquistas sociais, urgindo a defesa da ordem jurídica e das instituições democráticas. Esta luta também compreende o uso do voto consciente e participativo como um dos instrumentos de reafirmação da cidadania e da regeneração ética do país.

A propósito, recorre-se a um trabalho de pesquisa elaborado pela Profa. Argelina Cheibub Figueiredo, cientista política da Unicamp, que se debruçou sobre o banco de dados do Congresso Nacional, juntamente com seu colega Fernando Limongi, cientista político da Universidade de São Paulo. A mestra pretendia pesquisar os tipos de lei aprovados no Brasil depois da promulgação da Constituição de 88 até o ano passado. Como resultado, das 1.127 leis sancionadas no período, foram apresentadas as seguintes conclusões:

a) o Congresso não tem o hábito de criar problemas para o Executivo, contrariamente ao que os integrantes desse poder costumam afirmar. Além disso, aprova quase todas as leis propostas pelo Palácio do Planalto.

b) A necessidade de os governos terem uma base parlamentar é quase um mito. Nas palavras da pesquisadora, "basta o governo convencer a elite parlamentar, e não a base, para ter apoio".

c) Das 1.127 leis sancionadas no período analisado, 81% foram de iniciativa do Executivo. Só 11% nasceram no próprio Congresso. De todos os projetos de lei rejeitados, 93% eram do Legislativo.

Além disso, as leis apresentadas pelo Executivo tramitaram mais depressa: em média 390 dias até a votação. Já os projetos de leis do Legislativo levaram mais de 1.000 dias. Daí a seguinte conclusão: existe um senso comum segundo o qual o Presidente da República sempre tem razão. As pessoas, entre as quais este próprio, têm a tendência a achar que tudo o que sai do Poder Executivo é uma proposta pronta e acabada. Assim, qualquer mudança introduzida pelo Congresso Nacional é vista como ilegítima. Contudo, no entender da referida cientista, "o fato é que não se dá ao

Congresso o direito de divergir do Executivo. Os presidentes que assumiram com a nova Constituição não têm do que reclamar. Eles dispõem de enormes poderes sobre o Congresso".

d) A autora do estudo chega, ainda, à seguinte conclusão: "No fundo, o Congresso Nacional é pior do que se pensa. Seus problemas não se devem à qualidade dos parlamentares, nem à escolha errada dos eleitores. É um problema estrutural, que amarra as mãos do Congresso e diminui muito a sua intervenção na vida nacional." Para ela a única saída para que o Congresso deixe de atuar à sombra do Poder Executivo e incorpore a massa dos parlamentares nas discussões é promovendo uma auto-reforma, sepultando a ditadura do Colégio de Líderes da Câmara e da própria Constituição. Ela entende que o trabalho do Legislativo é muito centralizado pelo referido colegiado, em detrimento das comissões. Este órgão de cúpula pode, por exemplo, ir a uma comissão e retirar o projeto que está sendo examinado. Das mais de 1.000 leis estudadas, 74% tiveram um pedido de urgência e foram à votação antes que as comissões emitissem parecer.

Resultado: boa parte dos projetos, sobretudo sobre o Poder Judiciário e temas administrativos, chegam ao Congresso com pedidos de urgência e são aprovados antes do transcurso de um mês.

Às vezes, os próprios parlamentares nem sabem o que será votado numa sessão, pois não há calendário definido. Lá só a cúpula sabe o que se passa.

e) A Constituição Federal e o Regimento Interno da Câmara e do Senado, que disciplina seus funcionamentos, contribuem para que o Legislativo viva à sombra do Executivo, contendo normas que algemam a atividade parlamentar. Isto, em parte, explicaria a ausência dos parlamentares nas sessões. Para a destacada pesquisadora, "se um parlamentar tivesse uma razão para ir ao Congresso, ou soubesse que com sua ausência, temas fundamentais não andariam, seria forçado a ir. Mas como sua presença não modifica nada, para que ir? Existe até interesse em que o parlamentar não vá. O Congresso tem uma prática virtual: todo o poder é dado ao relator. Ele decide, exemplificativamente, quem faz a emenda, quando e como."

f) Houve um pedido, em 1991, formulado pela Comissão de Modernização da Câmara, no sentido de ser extinto o Colégio de Líderes. Porém, tal recomendação não prosperou, pois parte dos congressistas não quis mudá-lo: uns porque integravam a elite e não queriam perder o espaço; outros porque não queriam mesmo ir às sessões e achavam melhor fazer política com o Executivo para dele extrair vantagens.

g) O período democrático compreendido entre 1945 a 1964 teve a melhor fase parlamentar. Até aquele ano, as decisões do Congresso eram menos centralizadas e envolviam mais parlamentares. Em 1.960, especialmente, o Congresso desempenhou um papel acima da média: dirimiu crises políticas e foi palco de negociações num período em que os ânimos estavam extraordinariamente acirrados. Em 1.961, evitou um golpe contra as instituições democráticas, quando os militares tentaram impedir o Vice-Presidente de entrar no Brasil. No episódio, o Congresso foi

unânime na defesa da Constituição. Garantiu que o vice assumiria, e depois conciliou, mudando o regime político, firmando, contudo, determinada posição.

h) O Congresso Nacional comumente é responsabilizado por tudo. Segundo dados considerados "irrefutáveis", o referido estudo demonstrou que o Parlamento não impede a ação do governo, embora seja responsabilizado pela ineficácia dos últimos governos. Isto seria uma injustiça, pois ele tem pouca margem de atuação autônoma, e, na prática, funciona como mero despachante do governo. A crítica justa, no caso, seria que o Congresso não se auto-reforma porque não o quer, ou sequer consegue formar uma vontade política para produzir reformas.

#### X) BIBLIOGRAFIA

ACQUAVIVA, Marcus Cláudio, Constituição da República Federativa do Brasil, São Paulo:

Coleção de Leis Rideel, 1.994.

BASTOS, Celso Ribeiro Curso de Direito Constitucional, São Paulo: Ed. Saraiva, 1989.

CARVALHO, Kildare Gonçalves Direito Constitucional Didático, Belo Horizonte: Del Rey, 1.992.

Constituição Federal e Legislação Complementar, Série Master, São Paulo: Saraiva, 18ª ed.

CRETELLA JÚNIOR, José Filosofia do Direito, Rio de Janeiro: Forense, 1.977.

DALLARI, Dalmo de Abreu Elementos de Teoria Geral do Estado, São Paulo: Saraiva, 18ª ed.

DE GUSMÃO, Paulo Dourado Introdução ao Estudo do Direito, Rio de Janeiro: Forense, 1960.

FERRAZ, Sergio A Norma Jurídica, Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1.980.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves Curso de Direito Constitucional, São Paulo: Saraiva, 1.990.

FERREIRA, Pinto Curso de Direito Constitucional, São Paulo: Saraiva, 1.978.

LIMA, Hermes Introdução à Ciência do Direito, Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1.980.

NASCIMENTO, Cláudia Lira Senado & Congresso, Brasília: Cedesen, 1.995.

SECCO, Orlando de Almeida Introdução ao Estudo do Direito, Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1.981.

SILVA, José Afonso Curso de Direito Constitucional Positivo, São Paulo: Malheiros, 1.992.

VEJA, Revista - Ed. 08/02/95. Ed. Abril.

JORNAL DO COMERCIO - Recife, diversas edições.

DIARIO DE PERNAMBUCO - Recife, diversas edições.

## DA PRESCRIÇÃO EM FACE DA ATUAL VISÃO CONSTITUCIONAL

Ana Clara de Jesus Maroja Nóbrega

Arnaldo José Duarte do Amaral (\*)

Começamos o presente trabalho, lembrando o discurso do Ministro Moreira Alves, decano do Colendo Supremo Tribunal Federal, em comemoração ao centenário daquela Augusta Casa de Justiça, publicado na revista LTR 55-08/899.

Após algumas considerações históricas sobre a nossa Casa de Justiça, escreveu o Ministro o seguinte tópico, o qual nos permitimos transcrever.

"...Em sua fase inicial - de 1891 a 1898 -, não seria possível exigir-lhe, de imediato, a nítida consciência da função política que se lhe atribuíra com o controle da constitucionalidade indispensável para o equilíbrio federativo. Dois terços dos Ministros vinham do Supremo Tribunal de Justiça, trazendo, portanto, o condicionamento das limitações dele. Em nossos meios jurídicos era escassa, a divulgação da doutrina Constitucional americana..."

Cabe, agora, a nós, sentir, tomar as lições do Culto Ministro - embora referentes a outro aspecto - como um alerta em razão das profundas alterações havidas no ordenamento jurídico nacional com a promulgação do texto Constitucional de 1988. Lembrando, neste passo, que para Hans Kelsen a Constituição é o fundamento da validade de toda e qualquer norma jurídica, sendo necessário, portanto, um alerta aos que labutam na aplicação da Lei - da Constituição - para que não cometam os mesmos erros, tão comuns nestes momentos de mudança Constitucional.

Dentre as modificações operadas com a promulgação da Constituição de 1988, ocorreu a elevação do instituto da prescrição a nível Constitucional (art.7º Inciso XXIX).